



Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o sądach pokoju.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy posłankę Annę Marię Żukowską.

(-) Rafał Adamczyk; (-) Romuald Ajchler; (-) Magdalena Biejat; (-) Wiesław Buż; (-) Włodzimierz Czarzasty; (-) Jacek Czerniak; (-) Marek Dyduch; (-) Agnieszka Dziemianowicz-Bąk; (-) Monika Falej; (-) Krzysztof Gawkowski; (-) Maciej Gdula; (-) Daria Gosek-Popiołek; (-) Arkadiusz Iwaniak; (-) Maciej Konieczny; (-) Przemysław Koperski; (-) Maciej Kopiec; (-) Katarzyna Kotula; (-) Katarzyna Kretkowska; (-) Paweł Krutul; (-) Anita Kucharska-Dziedzic; (-) Marcin Kulasek; (-) Robert Kwiatkowski; (-) Beata Maciejewska; (-) Paulina Matysiak; (-) Wanda Nowicka; (-) Robert Obaz; (-) Karolina Pawliczak; (-) Małgorzata Prokop-Paczkowska; (-) Andrzej Rozenek; (-) Marek Rutka; (-) Joanna Scheuring-Wielgus; (-) Małgorzata Sekuła-Szmajdzińska; (-) Joanna Senyszyn; (-) Anita Sowińska; (-) Wiesław Szczepański; (-) Andrzej Szejna; (-) Jan Szopiński; (-) Krzysztof Śmiszek; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Tomasz Trela; (-) Katarzyna Ueberhan; (-) Dariusz Wieczorek; (-) Zdzisław Wolski; (-) Bogusław Wontor; (-) Adrian Zandberg; (-) Marcelina Zawisza; (-) Anna Maria Żukowska.

Ustawa

z dnia ... 2021 r.

o sądach pokoju¹

Art. 1. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2:

a) po § 1a dodaje się § 1b w brzmieniu: „§ 1b. W sądach rejonowych zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują także sędziowie pokoju w zakresie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego i Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.”,

b) po § 2a dodaje się § 2b w brzmieniu: „§ 2b. W sądach rejonowych zadania z zakresu ochrony prawnej w sprawach należących do właściwości sądów pokoju wykonują sędziowie pokoju.”;

2) w art. 4 § 1 otrzymuje brzmienie: „§ 1. W sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości obywatele biorą udział przez uczestnictwo ławników w rozpoznawaniu spraw przed sądami w pierwszej instancji, chyba że ustawy stanowią inaczej, a także przez rozpoznawanie spraw przez sędziów pokoju.”;

3) art. 9b otrzymuje brzmienie: „Art. 9b. Czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie, asesory sądowi oraz sędziowie pokoju są niezawisli.”;

4) po art. 12 dodaje się art. 12a w brzmieniu: „Art. 12a. § 1. W sądzie rejonowym tworzy się sąd pokoju.

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

§ 2. W sądzie pokoju orzekają sędziowie pokoju w liczbie 1 sędziego pokoju na jedną gminę, nie mniej jednak niż 1 sędzia pokoju na 30 000 mieszkańców w danej gminie. Jeśli obszar właściwości sądu rejonowego jest mniejszy niż obszar gminy, w sądzie pokoju orzeka 1 sędzia pokoju na 30 000 mieszkańców w danej gminie.

§ 3. Sąd pokoju rozpoznaje sprawy cywilne i sprawy o wykroczenia wskazane w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.”;

- 5) po art. 18b dodaje się art. 18c w brzmieniu: „Art. 18c. Sąd pokoju działa odrębnie w każdej gminie.”;
- 6) w art. 19 po § 1a dodaje się § 1b w brzmieniu: „§ 1b. Minister Sprawiedliwości tworzy w drodze zarządzenia sądy pokoju i wyznacza ich siedziby w poszczególnych gminach, kierując się potrzebą zapewnienia obywatelom dostępu do sądu oraz racjonalnej organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości.”;
- 7) w dziale I w rozdziale 2 po art. 20a dodaje się art. 20b w brzmieniu: „Art. 20b.
§ 1. Wolne stanowisko sędziego pokoju w danej gminie stwierdza prezes właściwego sądu rejonowego i niezwłocznie zawiadamia o tym właściwego przewodniczącego rady gminy.
§ 2. Nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, przewodniczący rady gminy obwieszcza o wolnym stanowisku sędziego pokoju w danej gminie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie.”;
- 8) art. 22 pkt 1 lit. b otrzymuje brzmienie: „b) jest zwierzchnikiem służbowym sędziów, asesorów sądowych, sędziów pokoju, referendarzy sądowych, asystentów sędziów danego sądu oraz kierownika i specjalistów opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów,”;
- 9) w art. 36a.:
 - a) w § 6 po pkt 2 dodaje się pkt 3 w brzmieniu: „3) wybiera spośród kandydatów przedstawionych przez radę gminy sędziego pokoju.”,

b) po § 9 dodaje się § 10-12 w brzmieniu: „§ 10. Przed wyborem sędziego pokoju zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego przeprowadza publiczne wysłuchanie kandydatów.

§ 11. Wyboru sędziego pokoju dokonuje się w głosowaniu jawnym. Oddanie głosu następuje przez poparcie jednego ze zgłoszonych kandydatów. Sędzią pokoju wybrany zostaje kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów. Jeśli kandydaci uzyskali równą liczbę głosów, przeprowadza się głosowanie ponowne.

§ 12. Nagranie dźwięku i obrazu z wysłuchania i głosowania, o których mowa w § 10-11, podlega niezwłocznemu udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej.”;

10) art. 52 otrzymuje brzmienie: „Art. 52. Sędziemu, asesorowi sądowemu lub sędziemu pokoju dokonującemu czynności sądowej jednoosobowo przysługują prawa przewodniczącego oraz prawa sądu przewidziane w art. 48–50.”;

11) w art. 61 § 2 dodaje się pkt 6 w brzmieniu: „6) zajmował stanowisko sędziego pokoju przez co najmniej dwie kadencje.”;

12) po art. 133a dodaje się dział IIa w brzmieniu:

„Dział IIa
Sędziowie pokoju

Art. 133b. § 1. Sędzią pokoju jest osoba wybrana na to stanowisko przez zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez właściwą radę gminy.

§ 2. Sędzia pokoju orzeka w gminie, której rada przedstawiła go zgromadzeniu ogólnemu sędziów sądu rejonowego (jurysdykcja sędziego pokoju). Sędzia pokoju nie może być przeniesiony na inne miejsce służbowe ani orzekać w innych sprawach niż wynikające z jego jurysdykcji.

Art. 133c. § 1. Nadzór nad działalnością sędziów pokoju sprawuje prezes sądu rejonowego.

§ 2. Prezes sądu rejonowego lub upoważniony przez niego sędzia sądu rejonowego przeprowadza wizytację u sędziego pokoju raz na pół roku podczas pierwszej kadencji, a podczas każdej kolejnej – raz na rok.

§ 3. Wizytacja obejmuje całokształt działalności orzeczniczej i administracyjnej sędziego pokoju.

§ 4. Wizytacji u sędziego pokoju nie może przeprowadzać sędzia będący małżonkiem, krewnym albo powinowatym sędziego pokoju lub pozostający z sędzią pokoju w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziego przeprowadzającego wizytację.

§ 5. Wizytacja kończy się sformułowaniem oceny działalności sędziego pokoju: pozytywnej, negatywnej albo wyróżniającej. Sędzia pokoju może odwołać się od oceny do prezesa właściwego sądu okręgowego.

§ 6. Sędzia pokoju, który trzykrotnie otrzymał ocenę negatywną, nie może ubiegać się o ponowny wybór.

Art. 133d. § 1. Na stanowisko sędziego pokoju może być wybrany ten, kto:

- 1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych, a także nie był prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 2) jest nieskazitelnego charakteru;
- 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskał tytuł zawodowy magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego pokoju;
- 5) ukończył 30 lat, ale nie więcej niż 61 lat;
- 6) posiada co najmniej roczne doświadczenie w stosowaniu prawa w organie władzy publicznej, w tym w szczególności na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego, albo wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza lub był zatrudniony jako zastępca notarialny.

§ 2. Sędzia pokoju jest wybierany na kadencję. Kadencja sędziego pokoju trwa 4 lata.

Art. 133e. § 1. Każdy, kto spełnia warunki wyboru na stanowisko sędziego pokoju, w ciągu 30 dni od dnia obwieszczenia o wolnym stanowisku sędziego pokoju, o którym mowa w art. 20b § 2, może złożyć przewodniczącemu rady gminy zgłoszenie wraz z 50 podpisami poparcia mieszkańców tej gminy mających czynne prawo wyborcze do jej organów. W zgłoszeniu kandydat wskazuje, w jaki sposób spełnia wymogi przewidziane w art. 133c i przedstawia potwierdzające je dokumenty.

§ 2. Przewodniczący rady gminy:

- 1) wzywa kandydata do uzupełnienia braku formalnego w ciągu 7 dni, jeśli stwierdzi brak formalny w zgłoszeniu;
- 2) pozostawia zgłoszenie bez dalszego biegu, jeśli kandydat nie uzupełni braku formalnego albo jeśli okaże się, że kandydat nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 133c pkt 1 i 3-6;
- 3) przedstawia zgłoszenie radzie gminy na najbliższej sesji, jeśli zgłoszenie jest wolne od braków formalnych, a kandydat spełnia wymogi przewidziane w art. 133c pkt 1 i 3-6.

§ 3. Rada gminy lub upoważniona przez nią komisja przeprowadza publiczne przesłuchanie kandydatów. Podczas przesłuchania pytania mogą zadawać radni i mieszkańcy, bez ograniczenia czasu.

§ 4. Rada gminy w głosowaniu tajnym wyłania dwóch kandydatów na stanowisko sędziego pokoju, którzy zostaną przedstawieni zgromadzeniu ogólnemu sądu rejonowego. W głosowaniu każdy radny może oddać dwa głosy, po jednym na kandydata. Przedstawieni zgromadzeniu ogólnemu sądu rejonowego zostaną kandydaci, którzy uzyskali kolejno największe poparcie rady gminy. W przypadku, gdy więcej niż dwóch kandydatów uzyskało takie same poparcie, a kandydaci ci mają największe poparcie ze wszystkich, przeprowadza się głosowanie ponowne, w którym biorą udział tylko kandydaci o równym poparciu.

§ 5. W przypadku, w którym nie zgłosi się żaden kandydat lub zgłosi się tylko jeden kandydat, przewodniczący rady gminy ponownie obwieszcza o wolnym stanowisku sędziego pokoju, zgodnie z art. 20b § 2.

§ 6. Uchwałę rady gminy wskazującą dwóch kandydatów na stanowisko sędziego pokoju, którzy zostaną przedstawieni zgromadzeniu ogólnemu sądu rejonowego, przewodniczący rady gminy przekazuje prezesowi właściwego sądu rejonowego w ciągu 7 dni od dnia bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, 1378), albo prawomocnego uchylecia przez sąd administracyjny rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tej uchwały.

§ 7. Do uchwały rady gminy, o której mowa w § 6, nie stosuje się art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 133f. § 1. Sędzia pokoju zatrudniony jest w stosunku pracy z wyboru.

§ 2. Stosunek pracy sędziego pokoju nawiązuje się z chwilą jego wyboru przez zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego.

§ 3. Pracodawcą sędziego pokoju jest właściwy sąd rejonowy.

§ 4. Sędzia pokoju powinien zgłosić się w celu objęcia stanowiska w ciągu 14 dni od dnia wyboru.

§ 5. W razie nieusprawiedliwionego nieobjęcia pierwszego stanowiska sędziowskiego w terminie określonym w § 3, wybór traci moc, a stosunek pracy rozwiązuje się z mocy prawa. Okoliczność tę stwierdza prezes właściwego sądu rejonowego.

Art. 133g. § 1. Sędzia pokoju składa przed objęciem stanowiska ślubowanie wobec prezesa właściwego sądu rejonowego według następującej rotacji: „Ślubuję uroczyście jako sędzia pokoju służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa, obowiązki sędziego pokoju wypełniać sumiennie, sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa, bezstronnie według mego sumienia, dochować tajemnicy prawnie chronionej, a w postępowaniu

kierować się zasadami godności i uczciwości.". Sędzia pokoju składający ślubowanie może dodać na końcu zwrot: „Tak mi dopomóż Bóg.”.

Art. 133h. § 1. Sędzia pokoju jest nieusuwalny.

§ 2. Stosunek pracy sędziego pokoju ulega rozwiązaniu wyłącznie wskutek:

- 1) upływu kadencji,
- 2) ukończenia 65 lat,
- 3) zrzeczenia się urzędu,
- 4) utraty obywatelstwa polskiego,
- 5) prawomocnego wyroku sądu dyscyplinarnego o złożeniu sędziego pokoju z urzędu,
- 6) prawomocnego orzeczenia przez sąd środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych lub zakazu zajmowania stanowiska sędziego,
- 7) odmowy złożenia ślubowania.

§ 3. Sędzia pokoju zrzeka się urzędu, składając pisemne oświadczenie prezesowi właściwego sądu rejonowego. Zrzeczenie się urzędu wywiera skutek, o którym mowa w § 1, z datą doręczenia oświadczenia.

Art. 133i. § 1. Sędzia pokoju w sprawowaniu swojego urzędu jest niezawisły i podlega tylko aktom prawa powszechnie obowiązującego.

§ 2. Sędzia pokoju nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego, ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziego pokoju.

§ 3. Sędziemu pokoju ubiegającemu się o mandat posła, senatora albo radnego udziela się urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej.

§ 4. Sędzia pokoju, który został wybrany do pełnienia funkcji w organach państwowych, samorządu terytorialnego, w służbie dyplomatycznej, konsularnej lub w organach organizacji międzynarodowych oraz ponadnarodowych działających na podstawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, jest obowiązany zrzec się niezwłocznie swojego urzędu.

Art. 133j. § 1. Sędzia pokoju ma obowiązek podnoszenia kwalifikacji.

§ 2. Sędzia pokoju po objęciu urzędu odbywa szkolenie w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Art. 133k. Sędziemu pokoju przysługuje wynagrodzenie miesięczne w wysokości 150% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Art. 133l. Do sędziów pokoju stosuje się odpowiednio: art. 79-87, art. 98, art. 106, art. 108-133a, z zastrzeżeniem, że wobec sędziego pokoju nie może być wymierzona kara, o której mowa w art. 109 § 1 pkt 4.

Art. 133m. Ilekroć inne ustawy przewidują podejmowanie czynności urzędowych przez sędziego należy przez sędziego rozumieć także sędziego pokoju.”;

13) art. 175a. § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie: „1) sędziów i sędziów w stanie spoczynku, asesorów sądowych oraz sędziów pokoju,”.

Art. 2. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575, 1578, 2320, z 2021 r. poz. 11) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 16 dodaje się § 3 w brzmieniu: „§ 3. Sądy pokoju orzekają po raz pierwszy w sprawach o roszczenia pieniężne, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 tysięcy złotych. Sądy pokoju nie orzekają w sprawach, które są rozpoznawane w postępowaniach odrębnych. Do sądów pokoju stosuje się przepisy o sędziach pierwszej instancji.”;

2) w dziale V w rozdziale 2 po art. 398 dodaje się art. 398¹ w brzmieniu: „Art. 398¹. Na postanowienia i zarządzenia wydane w postępowaniu przed sądem pokoju zażalenie nie przysługuje.”;

3) po art. 398¹ dodaje się rozdział 3 w brzmieniu:

„Rozdział 3.

Sprzeciw od orzeczenia sądu pokoju

Art. 398². Od wyroków sądów pokoju apelacja nie przysługuje.

Art. 398³. § 1. Od wyroku sądu pokoju oraz postanowienia lub zarządzenia kończących postępowanie w sprawie wydanych w postępowaniu przed sądem pokoju stronie przysługuje sprzeciw.

§ 2. Sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, a ponadto zawierać oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiony. Sprzeciw nie wymaga uzasadnienia.

§ 3. Wniesienie sprzeciwu powoduje zniesienie postępowania przed sądem pokoju i powstanie obowiązku rozpoznania sprawy przez sąd rejonowy jako sąd pierwszej instancji w składzie sędziego lub asesora sądowego.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2020 r. poz. 729, 956, 1423, 2112, 2320) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 9 dodaje się § 1a w brzmieniu: „§ 1a. W sprawach o wykroczenia, z wyjątek spraw, o których mowa w art. 10, po raz pierwszy orzekają sądy pokoju. Do sądów pokoju stosuje się przepisy o sądzie pierwszej instancji.”;
- 2) w dziale IX w rozdziale 16 po art. 94 dodaje się art. 94¹ w brzmieniu: „Art. 94¹. Art. 93-94 nie stosuje się w postępowaniu przed sądem pokoju.”;
- 3) w dziale X po art. 109 dodaje się art. 109¹ w brzmieniu: „Art. 109¹. Od wyroków sądów pokoju apelacja nie przysługuje.”;
- 4) w dziale X po art. 109¹ dodaje się art. 109² w brzmieniu: „Art. 109². § 1. Od wyroku sądu pokoju oraz postanowienia i zarządzenia zamykających drogę do wydania wyroku wydanych w postępowaniu przed sądem pokoju stronie przysługuje sprzeciw.
§ 2. Sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, a ponadto zawierać oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiony. Sprzeciw nie wymaga uzasadnienia.

§ 3. Wniesienie sprzeciwu powoduje zniesienie postępowania przed sądem pokoju i powstanie obowiązku rozpoznania sprawy przez sąd rejonowy jako sąd pierwszej instancji w składzie sędziego lub asesora sądowego.”;

5) w dziale X po art. 109² dodaje się art. 109³ w brzmieniu: „Art. 109³. Na postanowienia i zarządzenia wydane w postępowaniu przed sądem pokoju zażalenie nie przysługuje.”.

Art. 4. Minister Sprawiedliwości przedstawia Sejmowi i Senatowi corocznie, przez pierwsze trzy lata od wejścia ustawy w życie, informację o jej stosowaniu i podstawowych problemach z nim związanych.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie na obszarze województwa opolskiego i województwa kujawsko-pomorskiego po upływie roku od dnia ogłoszenia. W pozostałych województwach ustawa wchodzi w życie po upływie trzech lat od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

1. Cel i potrzeba wydania ustawy

Celem projektowanej ustawy jest powierzenie rozstrzygania części prostszych spraw cywilnych i karnych sędziom pokoju, czyli osobom, które nie będąc sędziami w konstytucyjnym rozumieniu, są uprawnione do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w postępowaniu sądowym. W świetle projektu sędziowie pokoju orzekają w ramach sądów pokoju, które są wewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi sądów rejonowych, obligatoryjnie tworzonymi w każdym sądzie rejonowym.

Projektowana ustawa służy dwóm podstawowym celom. Po pierwsze, przyspieszeniu postępowań sądowych. Wychodzi ona z założenia, że powierzenie sędziom pokoju części spraw pozostających dotychczas w wyłącznej właściwości sądów rejonowych umożliwi odciążenie sądów i orzekających w nich sędziów od spraw bagatelnych. W rezultacie skróci się czas oczekiwania na rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym. Po drugie, wzmocnieniu demokratycznej legitymacji wymiaru sprawiedliwości. Projektowana ustawa zakłada poszerzenie udziału społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Część spraw powierza ona do rozstrzygania po raz pierwszy osobom niebędącym sędziami, które wyłaniane są z udziałem społeczności lokalnych (mieszkańców popierających kandydata na sędziego pokoju, rad gmin). Ma to sprzyjać zwiększeniu społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości, wzmocnieniu jego autorytetu i akceptacji dla wydawanych orzeczeń.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Projektowana ustawa wprowadza dwie instytucje: sędziego pokoju i sądu pokoju. Nie występują one w obowiązującym w stanie prawnym. Obecnie wszystkie sprawy cywilne i wykroczeniowe rozstrzygane są w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym z udziałem sędziów i asesorów sądowych. Sądy mają przy tym obowiązek zająć się każdą sprawą, która ma taki charakter. W przepisach nie wprowadzono bowiem wyłączenia spraw bagatelnych z właściwości sądów i nie zaproponowano

alternatywnych, pozasądowych trybów ich rozstrzygnięcia. Stanowi to konsekwencję szeroko zakreślonego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu. Obejmuje ono bowiem prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia każdej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ten stan rzeczy przekłada się na duży i rosnący z roku na rok wpływ spraw do sądów powszechnych, a w rezultacie – na daleko idącą przewlekłość postępowań sądowych. Zjawisko to w świetle badań opinii publicznej nie znajduje społecznej akceptacji. Z tego powodu niezbędne jest poszukiwanie takich rozwiązań proceduralnych, organizacyjnych i ustrojowych, które pozostając w ramach wyznaczonych przez obowiązującą ustawę zasadniczą, umożliwiłyby odciążenie sędziów od spraw bagatelnych, a w konsekwencji – przyspieszenie postępowań sądowych. Wyrazem tych poszukiwań jest projektowana ustawa.

Sędziowie pokoju – rozumiani jako niebędące profesjonalnymi sędziami osoby uprawnione do samodzielnego rozstrzygnięcia w imieniu państwa sporów między obywatelami – obecni są w kilku państwach europejskich: Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, Hiszpanii, Portugalii czy Włoszech. Sędziowie pokoju działają zarówno w krajach, w których instytucja ta ma kilkusetletnią tradycję (Wielka Brytania), jak i w tych, gdzie została wprowadzona relatywnie niedawno (Portugalia). W polskim porządku prawnym sądy pokoju i sędziowie pokoju nie są przy tym rozwiązaniem zupełnie nowym. W Polsce występują pewne tradycje sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez organy niezłożone z sędziów, w tym także – pod nazwą sędziego (sądu) pokoju. Sędziowie pokoju działali w latach 1919-1928 na obszarze byłego zaboru pruskiego i zaboru rosyjskiego. W latach 1929-1938 instytucja ta była przewidziana przez obowiązujące przepisy prawa, ale w praktyce sędziów pokoju nie powołano. W latach 1990-2001 działały w Polsce kolegia do spraw wykroczeń jako niesądowe organy sprawujące wymiar sprawiedliwości (w latach 1950-1989 jako szczególnego rodzaju organy administracji publicznej). Rozwiązania przewidziane w projektowanej ustawie nawiązują do najlepszych doświadczeń krajowych i zagranicznych dotyczących sądów pokoju, sędziów pokoju i trybu wprowadzania tej instytucji.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Zgodnie z projektem sądy pokoju są właściwe do orzekania w sprawach o wykroczenia oraz w sprawach cywilnych, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 tysięcy złotych. Sądy pokoju nie są właściwe w sprawach z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, rodzinnych i załatwianych w postępowaniu nieprocesowym oraz innych, załatwianych w postępowaniach odrębnych, a także w sprawach, dla których zastrzeżono właściwość innych sądów. W obecnym stanie prawnym rozstrzygnięcie spraw załatwianych zgodnie z projektem przez sądy pokoju zastrzeżone jest do wyłącznej właściwości sądów rejonowych orzekających w składzie złożonym z sędziego zawodowego lub asesora sądowego w postępowaniu cywilnym lub postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Sprawy te są w różnym stopniu skomplikowane pod względem faktycznym i prawnym. Ich przedmiot w odbiorze społecznym ma jednak bagatelny charakter. Z tego powodu angażowanie w ich rozpatrywanie po raz pierwszy wysoko profesjonalnego aparatu wymiaru sprawiedliwości nie jest zasadne.

Projekt przewiduje, że sędziami pokoju mogą być osoby, które: mają obywatelstwo polskie, wykształcenie wyższe prawnicze, co najmniej roczne doświadczenie zawodowe związane ze stosowaniem prawa w organach władzy publicznej lub wykonywały zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza lub były zatrudnione jako zastępca notarialny, mają nieskazitелny charakter, nie były karane i ukończyły 30 rok życia. Stanowiska sędziego pokoju nie można łączyć z wykonywaniem innej pracy, z wyjątkiem pracy naukowej, naukowo-dydaktycznej lub dydaktycznej. W ocenie projektodawcy poziom skomplikowania współczesnych spraw cywilnych i spraw o wykroczenia, w tym także tych, które można kwalifikować jako prostsze, jest na tyle złożony, że w każdym przypadku wymaga od załatwiającej je osoby wykształcenia prawniczego i doświadczenia w procesie stosowania prawa. Wymogi te zapewnią odpowiednią jakość postępowania sądowego prowadzonego przez sędziego pokoju i poprawność wydawanych przez niego rozstrzygnięć. Niepołączalność stanowiska sędziego pokoju z innymi zajęciami zawodowymi stanowi gwarancję jego niezawisłości,

zaś wymóg wieku – odpowiedniego autorytetu i poczucia sprawiedliwości, które płynię z doświadczenia życiowego.

Projekt przewiduje, że sędzia pokoju wybierany jest na czteroletnią kadencję. W ocenie projektodawcy rozwiązanie to służy z jednej strony zapewnieniu silnej, demokratycznej legitymacji osób zajmujących to stanowisko, a z drugiej – stałej weryfikacji jakości ich orzecznictwa i sposobu sprawowania tej funkcji.

W projekcie wskazano, że rekrutację na stanowisko sędziego pokoju ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej i w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie przewodniczący rady gminy. Osoby zainteresowane składają zgłoszenie wraz z poparciem co najmniej 50 osób mających czynne prawo wyborcze do organów gminy. Rada gminy lub jej komisja przeprowadza publiczne przesłuchanie osób, które złożyły zgłoszenia spełniające wymogi formalne. Rada gminy w głosowaniu tajnym wyłania dwóch kandydatów na stanowisko sędziego pokoju. Zdaniem projektodawcy, przypisanie kluczowej roli w procesie rekrutacji sędziów pokoju mieszkańcom i organowi stanowiącemu gminy będzie sprzyjało wyposażeniu sędziów pokoju w silną, demokratyczną legitymację, a w rezultacie – budowie potrzebnego autorytetu osób pełniących tę funkcję w społeczności lokalnej. Zbliżone rozwiązania obecne są w też w innych krajach, w których wprowadzono instytucję sędziów pokoju: Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Otwartość, konkurencyjność i jawność rekrutacji na stanowiska sędziów pokoju służy natomiast zagwarantowaniu prawa równego dostępu do służby publicznej, o którym mowa w art. 60 Konstytucji.

Zgodnie z projektem przewodniczący rady gminy przedstawia kandydatów wyłonionych przez radę gminy zgromadzeniu ogólnemu sędziów sądu rejonowego, którego właściwość obejmuje obszar działania danej gminy. Zgromadzenie ogólne przeprowadza jawne przesłuchanie kandydatów wskazanych przez radę gminy, a następnie w głosowaniu wybiera sędziego pokoju. Z tą chwilą nawiązuje się między sędzią pokoju a właściwym sądem rejonowym stosunek pracy z wyboru. W ocenie projektodawcy, włączenie zgromadzenia ogólnego sędziów sądu rejonowego do udziału w procesie wyłonienia sędziego pokoju stanowi niezbędną gwarancję wyboru

na to stanowisko najlepszych kandydatów, którzy legitymują się odpowiednią wiedzą i doświadczeniem przydatnym w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Rozwiązania takie obecne są także w innych państwach. W krajach, w których orzekają sędziowie pokoju, zasadą jest bowiem udział sędziów zawodowych lub organów ich samorządu w procesie wyłaniania sędziów pokoju (Włochy, Portugalia, Wielka Brytania).

Projekt przewiduje, że sędziom pokoju przysługują podstawowe konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Stosownie natomiast do art. 45 ust. 1 Konstytucji sądy muszą być niezależne, bezstronne i niezawisłe. Przepisy prawa muszą więc przewidywać względem osób niebędących sędziami, które w ramach sądów sprawują wymiar sprawiedliwości, gwarancje niezależności, bezstronności i niezawisłości tak, by warunki rozstrzygania przez nich spraw nie uchybiały treści konstytucyjnego prawa do sądu. Osoby te muszą więc, przynajmniej częściowo, dzielić status sędziów. Z tego powodu projekt przewiduje, że sędziowie pokoju są nieusuwalni z wyjątkiem przypadku, w którym zostaną złożeni z urzędu wskutek prawomocnego wyroku sądu dyscyplinarnego, nie wolno ich przenieść do innego sądu pokoju, obowiązuje ich zakaz przynależności do partii politycznych i związków zawodowych, zakaz działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów, przysługuje im immunitet oraz wynagrodzenie w wysokości 150% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku.

W świetle projektu sądy pokoju w sensie organizacyjnym są częścią sądu rejonowego, który swoją właściwością miejscową obejmuje obszar danej gminy. Działalność sądów pokoju jest finansowana ze środków budżetu państwa przeznaczonych na działalność danego sądu rejonowego. Sąd ten zapewnia obsługę administracyjną, organizacyjną i finansową sądów pokoju. Sąd rejonowy jest odpowiedzialny za udostępnienie lokali, w których znajduje się sąd pokoju. Takie rozwiązania znajdują uzasadnienie konstytucyjne. Po pierwsze, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd

Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Z tego powodu osoby, które nie są sędziami, a sprawują wymiar sprawiedliwości, mogą orzekać wyłącznie w ramach struktury organizacyjnej wymienionych przez Konstytucję sądów. Nie jest natomiast dopuszczalne, by wykonywały one te kompetencje w innych, odrębnych względem sądów podmiotach. Po drugie, zgodnie z art. 173 Konstytucji sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Oznacza to, że podmioty, które ją wykonują, muszą być w każdym aspekcie swojej działalności wolne od wpływów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej, odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W rezultacie jako niedopuszczalne należy ocenić organizacyjne, administracyjne lub finansowe powiązanie sądów pokoju z gminami, w których znajdowałyby się ich siedziby. Gminy są bowiem częścią władzy wykonawczej, a uzależnienie wymiaru sprawiedliwości od niej, nawet w sensie czysto organizacyjnym i finansowym, powodowałoby naruszenie przysługującego mu przymiotu niezależności. Z tych powodów niezbędne jest włączenie sądów pokoju w struktury organizacyjno-finansowe sądownictwa powszechnego.

W świetle projektu sądy pokoju tworzone są dla obszaru jednej gminy z dwoma zastrzeżeniami: 1) obszar właściwości sądu pokoju nie może być większy niż sądu rejonowego, 2) jeden sędzia pokoju powinien przypadać na nie więcej niż 30 000 mieszkańców. Rozwiązanie to ma zapewnić właściwe obciążenie sądów pokoju sprawami, a w konsekwencji – odpowiednią szybkość postępowania przed nimi.

Projekt zakłada, że nadzór nad sędziami pokoju sprawuje prezes sądu rejonowego. Działalność sędziów pokoju podlegają obowiązkowej kontroli w ramach wizytacji przez wyznaczonych sędziów sądów rejonowych raz na pół roku, podczas pierwszej kadencji sędziego pokoju, a w kolejnych – co roku. Sędzia pokoju, który otrzyma trzykrotnie negatywną ocenę z wizytacji, nie może ubiegać się o kolejną kadencję. Rozwiązania te służą zapewnieniu odpowiedniej jakości orzecznictwa sędziów pokoju i możliwości sprawowania jego bieżącej kontroli.

Projekt przewiduje, że postępowanie przed sądami pokoju toczy się na zasadach ogólnych przewidzianych przez Kodeks postępowania cywilnego i Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia dla postępowania przed sądem I instancji.

W świetle projektu wyroki wydawane przez sądy pokoju są zaskarżalne w drodze sprzeciwu do sądu rejonowego. Sprzeciw ma skutek anulacyjny. Wniesienie sprzeciwu powoduje zniesienie postępowania przed sądem pokoju i rodzi konieczność rozstrzygnięcia sprawy na nowo w jej całości przez sąd rejonowy działający jako sąd I instancji. Takie rozwiązanie stanowi rezultat wymogów płynących z art. 182 Konstytucji. Przepis ten określa zakres sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez osoby niebędące sędziami. Wskazuje on, że mają one udział w wykonywaniu tej kompetencji, czyli współuczestniczą w nim obok innych podmiotów (sędziów). Oznacza to, że nie jest dopuszczalne powierzenie sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom niebędącym sędziami w całości: ani w aspekcie horyzontalnym (określone sprawy są rozstrzygane wyłącznie przez te osoby), ani w aspekcie wertykalnym (w danej instancji określone sprawy rozstrzygają tylko osoby niebędące sędziami). Z tego powodu niezbędne jest zapewnienie możliwości skierowania sprawy rozstrzygniętej przez osobę niebędącą sędzią w konstytucyjnym rozumieniu na drogę dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Projekt zakłada, że przed wprowadzeniem instytucji sądów pokoju i sędziów pokoju w całej Polsce w dwóch województwach zostanie przeprowadzony pilotaż tych rozwiązań. Zbliżony tryb wdrożenia obu instytucji został zastosowany w Portugalii w 2002 r., gdy w tym państwie utworzono sądy pokoju. Taki mechanizm zapewni możliwość oceny projektowanych regulacji i usunięcia ich ewentualnych wadliwości przed powołaniem sądów pokoju w całej Polsce.

4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Badania opinii publicznej jednoznacznie wskazują, że społeczeństwo za podstawową bolączkę wymiaru sprawiedliwości uważa przewlekłość postępowań sądowych. W debacie publicznej zwraca się z kolei uwagę na wyobcowanie sędziów z

codziennego życia i niedostateczne uwzględnianie w orzeczeniach wymogów sprawiedliwości i słuszności. Celem projektowanej ustawy jest wprowadzenie zmian, które przyczynią się do rozwiązania tych problemów. Można więc spodziewać się, że utworzenie sądów pokoju będzie skutkowało wzrostem zadowolenia z działalności wymiaru sprawiedliwości i zaufania do niego.

Przewlekłość postępowań sądowych jest jednym z czynników ograniczających rozwój przedsiębiorczości i zniechęcających do inwestycji. We właściwości sądów pokoju w ograniczonym stopniu będą mieściły się sprawy, w których jedną ze stron będzie przedsiębiorca. Wydaje się jednak, że postępowanie przed sądem pokoju może być efektywnym mechanizmem dochodzenia przez przedsiębiorców drobnych roszczeń. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy należy jednak postrzegać przede wszystkim przez pryzmat odciążenia sędziów sądów powszechnych sprawami bagatelnymi i powstania w ten sposób możliwości zaangażowania większej ich liczby w rozstrzyganie spraw gospodarczych. W ten sposób projektowana ustawa poprawi warunki prowadzenia działalności gospodarczej i funkcjonowania przedsiębiorców.

Projektowana ustawa spowoduje wzrost wydatków po stronie budżetu państwa w części budżetowej 15/00 „Sądy powszechne” w pierwszych dwóch latach po wejściu w życie projektowanej ustawy o 23 mln złotych rocznie, a od trzeciego roku po tej dacie – o 144 mln złotych rocznie.

5. Źródła finansowania

Skutki finansowe projektowanej ustawy zostaną w całości pokryte z części budżetu państwa 15/00 „Sądy powszechne”.

6. Założenia podstawowych aktów wykonawczych

Projekt nie przewiduje upoważnień do wydania aktów wykonawczych.

7. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z Konstytucją RP, z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej i nie podlega procedurom notyfikacji instytucjom unijnym. W ocenie projektodawcy projekt ustawy jest zgodny z Konstytucją RP.

8. Konsultacje społeczne

Projekt nie był poddany konsultacjom społecznym

Warszawa, 8 listopada 2021 r.

BAS-WAPM-2701/21
TRYB PILNY

DS. 1120,646,21 (2)
8.11.2021r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2021 r. poz. 483, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Poselski projekt ustawy przewiduje wprowadzenie instytucji sędziów pokoju orzekających w sądach pokoju, tworzonych w sądach rejonowych.

Projekt przewiduje nowelizację ustaw:

- a) z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹,
- b) z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych² (dalej: Prawo o ustroju sądów powszechnych),
- c) z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³.

Zgodnie z projektem w sądzie pokoju orzekać będą sędziowie pokoju w liczbie 1 sędziego pokoju na jedną gminę, nie mniej jednak niż 1 sędzia pokoju na 30 000 mieszkańców w danej gminie. Jeżeli obszar właściwości sądu rejonowego będzie mniejszy niż obszar gminy, w sądzie pokoju orzekać będzie 1 sędzia pokoju na 30 000 mieszkańców w danej gminie.

Sądy pokoju mają rozpoznawać:

- a) sprawy cywilne - w sprawach o roszczenia pieniężne, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 000 złotych;
- b) sprawy o wykroczenia – z wyjątkiem spraw, w których właściwe są wojskowe sądy garnizonowe.

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 2072.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 457, ze zm.

Od wyroków sądów pokoju nie będzie przysługiwała apelacja. Strona będzie mogła natomiast złożyć sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu powodować będzie zniesienie postępowania przed sądem pokoju i powstanie obowiązku rozpoznania sprawy przez sąd rejonowy jako sąd pierwszej instancji.

Projekt reguluje kwestie związane z wyborem sędziów pokoju. Zgodnie z projektem prezes właściwego sądu rejonowego będzie stwierdzał wolne stanowisko sędziego pokoju w danej gminie i niezwłocznie zawiadamiał o tym przewodniczącego właściwej rady gminy. Przewodniczący rady gminy będzie obwieszczał w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie o wolnym stanowisku sędziego pokoju. Każdy, kto będzie spełniać warunki wyboru na sędziego pokoju, będzie mógł złożyć przewodniczącemu rady gminy swoje zgłoszenie, wraz z 50 podpisami poparcia mieszkańców tej gminy mających czynne prawo wyborcze do jej organów. Rada gminy w głosowaniu tajnym będzie wyłaniała dwóch kandydatów na stanowisko sędziego pokoju. Wyłonieni kandydaci będą przedstawieni zgromadzeniu ogólnemu sądu rejonowego. Sędzią sądu pokoju zostanie osoba wybrana na to stanowisko przez zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez właściwą radę gminy. Sędziowie pokoju będą wybierani na kadencję, która ma trwać 4 lata. Sędziowie pokoju będą mogli – co do zasady – ubiegać się o ponowny wybór.

Projekt określa warunki formalne, jakie musi spełniać osoba, by móc być wybrana na stanowisko sędziego sądu pokoju. Dotyczą one w szczególności posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, nieskazitelnego charakteru, wykształcenia prawniczego, stanu zdrowia, wieku i doświadczenia w stosowaniu prawa.

Sędziowie pokoju mają być nieusuwalni (stosunek pracy sędziego będzie ulegał rozwiązaniu wyłącznie w przypadkach ściśle określonych w projekcie). W sprawowaniu urzędu sędziowie pokoju mają być niezawisli i podlegać tylko aktom prawa powszechnie obowiązującego.

Projekt nakłada na sędziów pokoju ograniczenia dotyczące członkostwa w partiach politycznych, związkach zawodowych oraz dotyczące prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziego pokoju.

Projekt określa wynagrodzenie sędziego pokoju. Ma ono wynosić miesięcznie 150% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Ustawa ma wejść w życie na obszarze województwa opolskiego i województwa kujawsko-pomorskiego po upływie roku od dnia ogłoszenia. W pozostałych województwach ustawa ma wejść w życie po upływie trzech lat od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Z uwagi na przedmiot projektu ustawy należy uwzględnić art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Zgodnie z akapitem drugim tego przepisu państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.

Ponadto należy uwzględnić art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta). W myśl akapitu pierwszego tego artykułu każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy (art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze Karty).

Znaczenie art. 19 ust. 1 TUE w kontekście niezawisłości sędziowskiej zostało uwypuklone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), w szczególności począwszy od wyroku z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*. W wyroku tym TSUE stwierdził m.in., że art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko TSUE, ale również sądom krajowym. W ocenie TSUE to dane państwo członkowskie powinno zapewnić, że organy te spełniają integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu, co potwierdza art. 47 akapit drugi Karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu (pkt 41 wyroku).

Zdaniem TSUE gwarancja niezawisłości, integralnego elementu sądenia, jest niezbędna nie tylko na poziomie Unii, w odniesieniu do sędziów Unii i rzeczników generalnych TSUE, co przewiduje art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE, ale także na poziomie państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych (pkt 42 wyroku).

Niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), jako że mechanizm ten może zostać uruchomiony przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzeczony kryterium niezawisłości. TSUE uznał, że pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sadownicze w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami

zewnątrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia⁴. Obok nieusuwalności członków danego organu poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej (pkt 43-45 wyroku).

W wyroku z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU, *LM*, TSUE potwierdził, że każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w znaczeniu określonym w prawie Unii – do jego systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, zaś dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takich organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi Karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu (pkt 52 i 53 wyroku).

Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce*, zawiera stwierdzenie, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii⁵, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁶ (pkt 52 wyroku). W przywołanym wyroku TSUE uznał, że Sąd Najwyższy może w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz że należy on, jako sąd w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie, do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym sąd ten powinien odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej. W ocenie TSUE dla zagwarantowania, by organ taki jak Sąd Najwyższy mógł sam zapewniać taką ochronę, kluczowe jest zachowanie przez ten organ niezależności, co potwierdza art. 47 akapit drugi Karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu (pkt 56 i 57 wyroku). TSUE orzekł, iż ten wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie

⁴ Por. wyroki TSUE z: 19 września 2006 r. w sprawie C-506/04, *Wilson*, pkt 51 oraz 16 lutego 2017 r. w sprawie C-503/15, *Margarit Panicello*, pkt 37.

⁵ Por. wyroki TSUE: z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie C-247/17, *Raugevicius*, pkt 45 oraz z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawach połączonych C-202/18 i C-238/18, *Rimšēvičs i EBC przeciwko Łotwie*, pkt 57.

⁶ Teza ta została potwierdzona w wyroku TSUE z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie C-192/18, *Komisja przeciwko Polsce*, pkt 102 oraz w wyroku TSUE z dnia 15 lipca 2021 r. C-791/19 *Komisja przeciwko Polsce*, pkt 56.

podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawa (pkt 58 wyroku)⁷.

Według TSUE wymóg niezależności sądów, którego przestrzeganie są zobowiązane – na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – zapewnić państwa członkowskie w odniesieniu do sądów krajowych, które podobnie jak Sąd Najwyższy mogą w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Drugi aspekt – wewnętrzny – łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w konkretnym rozstrzygnięciu sporu, który wykraczałby poza ścisłe stosowanie przepisu prawa (pkt 71-73 wyroku). Powyższe gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów⁸ (pkt 74 wyroku). W szczególności wspomniana konieczna wolność sędziów od wszelkiego rodzaju ingerencji lub nacisków z zewnątrz wymaga, jak to stale przypomina TSUE, określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądenia (pkt 75 wyroku). Zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, może ona – przy zachowaniu zasady

⁷ Zob. także wyroki TSUE: z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* oraz C-624/18 i C-625/18, *C.P. i D.O. przeciwko Sądowi Najwyższemu*, pkt 119 i 120) i z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, pkt 114-116.

⁸ Por. zwłaszcza wyroki TSUE: z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie C-192/18, *Komisja przeciwko Polsce*, pkt 106-111, z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* oraz C-624/18 i C-625/18, *C.P. i D.O. przeciwko Sądowi Najwyższemu*, pkt 121-123, oraz z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, pkt 117, a także wcześniejsze wyroki TSUE: z dnia 19 września 2006 r. w sprawie C-506/04, *Wilson*, pkt 53 i z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, pkt 66.

proporcjonalności – doznawać wyjątków wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy. Jest zatem powszechnie przyjęte, że sędzia może zostać odwołany, z poszanowaniem właściwych procedur, jeżeli nie jest w stanie dalej sprawować swoich funkcji z powodu niezdolności lub rażącego uchybienia (pkt 76 wyroku). Wymóg niezawisłości zakłada, iż przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych – a w rezultacie możliwość usunięcia z urzędu – dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, będą przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych (pkt 77 wyroku).

W wyroku z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie C-192/18, *Komisja przeciwko Polsce*, TSUE wskazał, że każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić w szczególności, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej (pkt 103 wyroku). Zdaniem TSUE w tej sprawie bezsporne było, że polskie sądy powszechne mogą orzekać w tym charakterze o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz że należą one, jako „sądy” w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie, do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym sądy te powinny spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej (pkt 104 wyroku). Dla zagwarantowania, by takie sądy powszechne mogły same zapewniać taką ochronę, kluczowe jest zaś zachowanie niezależności tych organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi Karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu (pkt 105 wyroku). W odniesieniu do wymogu niezawisłości sędziowskiej TSUE przywołał argumentację wykorzystaną w wyroku w sprawie C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce*, przy czym podkreślił, że wobec fundamentalnego znaczenia zasady nieusuwalności ustanowienie wyjątku od tej zasady może być dopuszczalne jedynie wtedy, gdy jest usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem i proporcjonalne względem niego, oraz pod warunkiem że nie daje podstaw do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sądów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów (pkt 115 wyroku).

W wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* oraz C-624/18 i C-625/18, *C.P. i D.O. przeciwko Sądowi Najwyższemu*, TSUE stwierdził, że zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego, konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. W tym względzie ważne jest, by

sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezależności⁹. Zasady, o których mowa w pkt 123 tego wyroku¹⁰, powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów (pkt 124 i 125 wyroku). TSUE wskazał, że ta wykładnia art. 47 Karty znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) odnoszącym się do art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), w myśl którego jest wymagane, aby sądy były niezależne zarówno od stron, jak i od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC w celu ustalenia, czy sąd można uznać za „niezawisły” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, należy zwrócić uwagę między innymi na sposób powoływania jego członków i długość ich kadencji, na istnienie gwarancji chroniących ich przed naciskami z zewnątrz oraz na to, czy dany organ przejawia oznaki niezależności¹¹. ETPC stale podkreśla, że chociaż zasada rozdziału władzy wykonawczej i sędziowskiej nabiera coraz większego znaczenia w jego orzecznictwie, to ani art. 6, ani żadne inne postanowienie EKPC nie narzuca państwu określonego modelu ustrojowego regulującego w taki czy inny sposób stosunki i interakcje między poszczególnymi organami władzy państwowej, ani też nie zobowiązuje tych państw do zastosowania się do tego czy innego teoretycznego wzorca konstytucyjnego odnoszącego się do dopuszczalnych granic takich interakcji. Wszystko sprowadza się do tego, czy w danej sprawie zostały spełnione wymogi EKPC (zob. pkt 130 wyroku i przywołane tam orzeczenia ETPC).

W wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, TSUE przypomniał, że niezbędne na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają w szczególności istnienia zasad regulujących powoływanie sędziów (pkt 121 wyroku). Ponadto TSUE stwierdził, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu w szczególności art. 47 Karty, wobec czego to ostatnie postanowienie powinno być należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Orzekając w tej kwestii, że art. 47 Karty samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm

⁹ Zob. także wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, pkt 118 i 119.

¹⁰ Niezawisłość i bezstronność wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów.

¹¹ Zob. orzecznictwo ETPC przywołane w pkt 126-129 wyroku.

w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać¹², w szczególności w zakresie, w jakim postanowienie to wymaga, by organ mający rozpoznać środek prawny oparty na prawie Unii spełniał ustanowiony w tym postanowieniu wymóg niezawisłości, TSUE uznał w szczególności, że wymóg ten cechuje się jasnym, precyzyjnym i bezwarunkowym charakterem wymaganym do stwierdzenia jego bezpośredniej skuteczności. Z powyższego wynika, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezależność sądów mających dokonywać wykładni i stosować prawo Unii (pkt 145 i 146 wyroku).

W wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie C-896/19, *Repubblika*, TSUE podkreślił, że państwo członkowskie nie może zmienić swojego ustawodawstwa w sposób prowadzący do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności w art. 19 TUE. Państwa członkowskie są zatem obowiązane nie dopuścić do pogorszenia, w świetle tej wartości, swoich ustawodawstw w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, powstrzymując się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską (pkt 63 i 64 wyroku¹³).

2.2. Ze względu na treść projektu ustawy należy także uwzględnić art. 45 TfUE, ustanawiający swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii.

Zasada swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia. Zgodnie z orzecznictwem TSUE swoboda przepływu pracowników oznacza zniesienie także barier o charakterze niedyskryminującym. Za sprzeczne z art. 45 TfUE Trybunał uznaje regulacje krajowe, które uniemożliwiają lub zniechęcają pracownika – obywatela UE do skorzystania ze swobody przemieszczania się do innego państwa członkowskiego. Postanowienia art. 45 TfUE nie mają jednak zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TfUE). Wyłączenie to ma charakter wyjątku, nie można więc traktować go rozszerzająco. Jego treść, wraz z pojęciem „administracja publiczna”, jest przedmiotem orzecznictwa TSUE¹⁴.

¹² Por. wyroki TSUE: z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-414/16, *Egenberger*, pkt 78 oraz z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie C-556/17, *Torubarov*, pkt 56.

¹³ Zob. także wyrok TSUE z dnia 18 maja 2021 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, pkt 162.

¹⁴ Zob. m.in. wyroki TS: z dnia 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79, *Komisja przeciwko Belgii*, pkt 10, 12, 18 i 19 oraz z 16 czerwca 1987 r. w sprawie 225/85, *Komisja przeciwko Włochom*, pkt 7, a także wyroki TSUE: z dnia 6 października 2015 r. w sprawie C-298/14, *Brouillard*, pkt 30-32 oraz z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie C-20/16, *Bechtel*, pkt 34 i 35.

TSUE stwierdził, że pojęcie administracji publicznej w rozumieniu przepisów TfUE należy interpretować i stosować jednolicie w całej Unii i w związku z tym nie może być w pełni pozostawione uznaniu państw członkowskich. Zgodnie z orzecznictwem TSUE art. 45 ust. 4 TfUE ma zastosowanie tylko do stanowisk, które są związane z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w wykonywaniu władzy powierzonej przez prawo publiczne oraz funkcji, które mają na celu ochronę ogólnych interesów państwa lub władz publicznych i wymagają zatem od osób dysponujących tymi uprawnieniami istnienia szczególnej relacji solidarności z państwem oraz wzajemności praw i obowiązków leżących u podstaw więzów obywatelstwa. TSUE stoi na stanowisku, że art. 45 ust. 4 TfUE może być zastosowany wówczas, gdy wykonywanie uprawnień przyznanych przez prawo publiczne odbywa się regularnie oraz nie jest bardzo niewielką częścią prowadzonej aktywności. Wyłączenia określonego w art. 45 ust. 4 TfUE nie stosuje się natomiast do stanowisk, które podlegają wprawdzie państwu lub innym podmiotom prawa publicznego, jednak nie wiążą się ze współdziałaniem przy wykonywaniu zadań należących do administracji publicznej we właściwym znaczeniu.

2.3. Z uwagi na przedmiot projektu ustawy należy także uwzględnić:

- art. 16 ust. 1 TfUE, przyznający każdej osobie prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących;

- art. 8 Karty przyznający każdej osobie prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą.

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)¹⁵ (dalej: rozporządzenie RODO).

Artykuł 16 TfUE ustanawia zasadę prawa UE ochrony danych osobowych, mającą ogólne zastosowanie, czyli dotyczącą przetwarzania danych w sektorze prywatnym i publicznym. Artykuł 16 ust. 1 TfUE wskazuje na potrzebę ochrony danych osobowych nie tylko w odniesieniu do przetwarzania ich przez instytucje UE, ale również w odniesieniu do przetwarzania ich przez państwa członkowskie. Rozporządzenie RODO ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych (art. 2 ust. 1 rozporządzenia RODO).

¹⁵ Dz. Urz. UE L 119 z 27.04.2016 r., s. 1.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. W świetle orzecznictwa TSUE wskazanego w pkt 2.1 opinii konieczne jest zbadanie projektu ustawy pod kątem zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty. Jak wynika z tego orzecznictwa, organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych państw, jednak przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE¹⁶. Projekt ustawy zakłada wprowadzenie w ramach sądownictwa powszechnego nowego szczebla w postaci sądów pokoju (w ramach sądów rejonowych), a w konsekwencji wprowadzenie nowej kategorii sędziów, tzn. sędziów pokoju. Mają oni być niezależni w sprawowaniu swojego urzędu i podlegać tylko aktom prawa powszechnie obowiązującego (projektowany art. 133i § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Wobec tego status sędziów pokoju powinien zostać oceniony wedle standardu wyznaczonego przez prawo Unii Europejskiej. Przede wszystkim konieczne jest zbadanie, czy sędziowie pokoju dają gwarancję niezawisłości i bezstronności, z czym wiążą się kwestie składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów¹⁷.

We wskazanym zakresie szczególną uwagę należy zwrócić na projektowany art. 133e Prawa o ustroju sądów powszechnych, który stanowi, że kandydat na sędziego pokoju może zgłosić swoją kandydaturę samodzielnie. Spośród zgłoszonych kandydatów właściwa terytorialnie rada gminy ma wyłonić dwóch kandydatów, którzy zostaną przedstawieni zgromadzeniu ogólnemu sędziów sądu rejonowego. Następnie, zgodnie z projektowanymi art. 36a § 6 pkt 3 i § 10-11 oraz art. 133b § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego ma dokonać wyboru sędziego pokoju spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez radę gminy.

Proponowane regulacje zakładają zatem wprowadzenie trybu wyboru sędziów pokoju odmiennego od określonego w art. 179 Konstytucji RP, w myśl którego sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS). Propozycje te wymagają skonfrontowania z wymaganiami wynikającymi z orzecznictwa TSUE. Po pierwsze, TSUE podkreśla, że zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego, konieczne jest

¹⁶ Zob. zwłaszcza wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce*, pkt 52.

¹⁷ Zob. wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce*, pkt 74 i przywołane tam orzecznictwo.

zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej i w tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezależności¹⁸. Należy ocenić, czy dokonywanie wyboru sędziów pokoju przez zgromadzenia ogólne sędziów sądów rejonowych spośród kandydatów przedstawianych przez rady gmin, spełnia wskazaną przesłankę. W tym celu należy przywołać ocenę dokonaną przez TSUE w odniesieniu do trybu powoływania sędziów Sądu Najwyższego na wniosek KRS w wyroku z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*. TSUE przypomniał w nim, że skoro na podstawie art. 179 Konstytucji RP sędziowie Sądu Najwyższego są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, czyli organu, któremu na mocy art. 186 Konstytucji RP powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to interwencja takiego organu w kontekście procesu powoływania sędziów może, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu poprzez określenie ram uznania, jakim dysponuje Prezydent RP przy wykonywaniu powierzonej mu prerogatywy. Jednocześnie TSUE wskazał, że może być tak jednak wyłącznie pod warunkiem, w szczególności, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie (pkt 124 i 125 wyroku)¹⁹. TSUE podkreślił również, że dla potrzeb dokonania wspomnianej oceny i z uwagi na to, iż decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, istotny może być także sposób, w jaki określono zakres odwołania przysługującego od uchwały KRS, która obejmuje rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu, a w szczególności kwestia, czy to odwołanie umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie (pkt 128 wyroku).

Należy także podnieść, że orzecznictwo TSUE, w którym dokonano wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, dotyczy spraw wniesionych w trybie prejudycjalnym. Przywołane wyroki TSUE odnoszą się zatem do okoliczności poszczególnych spraw, które są przedmiotem postępowań przed sądem krajowym zgłaszającym pytanie prejudycjalne. Poza tym TSUE dokonując wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, nie wypowiedział się kategorycznie

¹⁸ Zob. zwłaszcza wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* oraz C-624/18 i C-625/18, *C.P. i D.O. przeciwko Sądowi Najwyższemu*, pkt 124 i 125.

¹⁹ Zob. także wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* oraz C-624/18 i C-625/18, *C.P. i D.O. przeciwko Sądowi Najwyższemu*, pkt 137 i 138.

o niezgodności z prawem UE przepisów krajowych będących przedmiotem sprawy, ale wskazywał, że oceny powinien dokonać sąd odsyłający. I tak, w wyroku z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, TSUE orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że zmiany te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych przez Prezydenta RP na podstawie wspomnianych uchwał KRS na czynniki zewnętrzne.

W tym kontekście należy zauważyć, że uchwały rad gmin dokonujące wyboru dwóch kandydatów na wolne stanowisko sędziego pokoju będą podlegały kontroli organu nadzorczego oraz kontroli sądowej (projektowany art. 133e § 6 i 7 Prawa o ustroju sądów powszechnych).

Można odnotować, że zaproponowane w projekcie regulacje dotyczące sędziów pokoju są – do pewnego stopnia – analogiczne do obowiązujących przepisów dotyczących ławników (zob. art. 158-175 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Zgodnie z art. 160 Prawa o ustroju sądów powszechnych ławników wybierają rady gmin. Zgodnie zaś z art. 162 Prawa o ustroju sądów powszechnych kandydatów na ławników mogą zgłaszać radom gmin prezesi właściwych sądów, stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe, zarejestrowane na podstawie przepisów prawa, z wyłączeniem partii politycznych, oraz co najmniej pięćdziesięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze, zamieszkujących stale na terenie gminy dokonującej wyboru. Artykuł 169 tej ustawy stanowi, że w zakresie orzekania ławnicy są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (§ 1). Projekt ustawy przewiduje zbliżoną procedurę powoływania sędziów pokoju. Projekt stanowi także, że sędziowie pokoju będą niezawiśli w sprawowaniu swojego urzędu oraz będą podlegać tylko aktom prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych, w zakresie dotyczącym ławników, nie zostały do tej pory podważone pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej w kontekście niezawisłości ławników jako osób biorących udział w orzekaniu. Podanie w wątpliwość niezawisłości sędziów pokoju z uwagi na wybieranie ich przez rady gmin mogłoby prowadzić do postawienia podobnych zastrzeżeń wobec trybu wyboru ławników.

Przewidziany w projekcie tryb wybierania sędziów pokoju przez rady gmin (z uwzględnieniem kontroli organu nadzorczego i sądu) i zgromadzenia ogólne sędziów sądów rejonowych można uznać za dający gwarancję, że sędziowie ci będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności.

Dodatkowo, przewidziane w projekcie gwarancje nieusuwalności, poziomu wynagrodzenia, immunitetu (odpowiednio – projektowane art. 133h, art. 133k i art. 133l Prawa o ustroju sądów powszechnych) mogą być uznane za zapewniające sędziom pokoju niezależność od władzy wykonawczej i

ustawodawczej.

Co się tyczy rozwiązania polegającego na wyborze sędziów pokoju na 4-letnią kadencję (projektowany art. 133d § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych), to w świetle orzecznictwa TSUE można je uznać za dopuszczalne. W wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce*, TSUE uznał, że zasada nieusuwalności wymaga, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy (pkt 76 wyroku). Przesłanki rozwiązania stosunku pracy sędziego pokoju (projektowany art. 133h § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych) można uznać za dopuszczalne z perspektywy prawa UE²⁰.

W świetle powyższego można uznać, że projekt ustawy nie narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty w kontekście spełniania przez sędziów pokoju wymogów niezawisłości i bezstronności w rozumieniu dotychczasowego orzecznictwa TSUE.

3.2. Zgodnie z projektowanym art. 133d § 1 pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych na stanowisko sędziego pokoju może być wybrany ten, kto posiada wyłącznie obywatelstwo polskie. Projektowany przepis wymaga zatem oceny pod kątem zgodności z art. 45 TfUE.

Uwzględniając to, że sędziowie pokoju mają brać udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, należy uznać, że sprawowanie mandatu takiego sędziego wymaga istnienia szczególnych relacji w stosunku do państwa, wynikających z więzów obywatelstwa. Można to więc uznać za zatrudnienie w administracji publicznej, spełniające kryterium wyjątku przewidzianego w art. 45 ust. 4 TfUE. W konsekwencji należy przyjąć, że w omawianym przypadku wymóg obywatelstwa polskiego jest usprawiedliwiony, zasada swobody przepływu pracowników nie ma zastosowania, a projektowany przepis nie jest sprzeczny z prawem UE.

3.3. Projektowany art. 133e § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych przewiduje, że do zgłoszenia kandydata na sędziego pokoju ma być dołączana lista z podpisami poparcia mieszkańców tej gminy mających czynne prawo wyborcze do jej organów.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 RODO dane osobowe oznaczają informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej; możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o

²⁰ Zob. wyroki TSUE: z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie C-274/14, *Banco de Santander*, pkt 51 i 56 oraz z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie C-658/18, *UX przeciwko Governo della Repubblica italiana*, pkt 47-49.

lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej.

W związku z tym, że projektowane regulacje dotyczą danych osobowych możliwych do zidentyfikowania osób fizycznych, należy poddać ją ocenie pod kątem zgodności z prawem UE.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 TfUE i art. 8 ust. 1 Karty każda osoba ma prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Zgodnie z art. 51 Karty jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii (ust. 1), a prawa uznane w Karcie, które są przedmiotem postanowień Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych (ust. 2). Z przepisów tych wynika, że państwa członkowskie są związane unijnymi zasadami dotyczącymi ochrony osób fizycznych, jeśli wykonują działania wchodzące w zakres zastosowania prawa Unii Europejskiej.

W odniesieniu do analizowanego przypadku należy przywołać art. 6 ust. 1 lit. e rozporządzenia RODO, zgodnie z którym przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wówczas gdy jest ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Ponadto, jak stanowi ust. 3 przywołanego przepisu, podstawa przetwarzania musi być określona w prawie Unii Europejskiej lub w prawie krajowym, zaś w odniesieniu do celu przetwarzania musi być niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

W świetle powyższego należy uznać, że proponowane rozwiązanie dotyczące przetwarzania danych osobowych spełnia kryteria przetwarzania określone w rozporządzeniu RODO. W związku z tym proponowany art. 133e § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych nie narusza rozporządzenia RODO.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o sądach pokoju nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Bartosz Pawłowski

ekspert ds. legislacji

Biuro Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski

Warszawa, 8 listopada 2021 r.

BAS-WAPM-2702/21
TRYB PILNY

DS. 1120.646.21

8.11.2021r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o sądach pokoju (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Poselski projekt ustawy przewiduje wprowadzenie instytucji sędziów pokoju orzekających w sądach pokoju, tworzonych w sądach rejonowych.

Projekt przewiduje nowelizację ustaw:

- a) z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹,
- b) z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych² (dalej: Prawo o ustroju sądów powszechnych),
- c) z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³.

Zgodnie z projektem w sądzie pokoju orzekać będą sędziowie pokoju w liczbie 1 sędziego pokoju na jedną gminę, nie mniej jednak niż 1 sędzia pokoju na 30 000 mieszkańców w danej gminie. Jeżeli obszar właściwości sądu rejonowego będzie mniejszy niż obszar gminy, w sądzie pokoju orzekać będzie 1 sędzia pokoju na 30 000 mieszkańców w danej gminie.

Sądy pokoju mają rozpoznawać:

- a) sprawy cywilne - w sprawach o roszczenia pieniężne, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 000 złotych;
- b) sprawy o wykroczenia – z wyjątkiem spraw, w których właściwe są wojskowe sądy garnizonowe.

Od wyroków sądów pokoju nie będzie przysługiwała apelacja. Strona będzie mogła natomiast złożyć sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu powodować będzie zniesienie postępowania przed sądem pokoju i powstanie obowiązku rozpoznania sprawy przez sąd rejonowy jako sąd pierwszej instancji.

Projekt reguluje kwestie związane z wyborem sędziów pokoju. Zgodnie z projektem prezes właściwego sądu rejonowego będzie stwierdzał wolne stanowisko sędziego pokoju w danej gminie i niezwłocznie zawiadamiał o tym przewodniczącego właściwej rady gminy. Przewodniczący rady gminy będzie

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 2072.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 457, ze zm.

obwieszczał w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie o wolnym stanowisku sędziego pokoju. Każdy, kto będzie spełniać warunki wyboru na sędziego pokoju, będzie mógł złożyć przewodniczącemu rady gminy swoje zgłoszenie, wraz z 50 podpisami poparcia mieszkańców tej gminy mających czynne prawo wyborcze do jej organów. Rada gminy w głosowaniu tajnym będzie wyłaniała dwóch kandydatów na stanowisko sędziego pokoju. Wyłonieni kandydaci będą przedstawieni zgromadzeniu ogólnemu sądu rejonowego. Sędzią sądu pokoju zostanie osoba wybrana na to stanowisko przez zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez właściwą radę gminy. Sędziowie pokoju będą wybierani na kadencję, która ma trwać 4 lata. Sędziowie pokoju będą mogli – co do zasady – ubiegać się o ponowny wybór.

Projekt określa warunki formalne, jakie musi spełniać osoba, by móc być wybrana na stanowisko sędziego sądu pokoju. Dotyczą one w szczególności posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, nieskazitelnego charakteru, wykształcenia prawniczego, stanu zdrowia, wieku i doświadczenia w stosowaniu prawa.

Sędziowie pokoju mają być nieusuwalni (stosunek pracy sędziego będzie ulegał rozwiązaniu wyłącznie w przypadkach ściśle określonych w projekcie). W sprawowaniu urzędu sędziowie pokoju mają być niezawisli i podlegać tylko aktom prawa powszechnie obowiązującego.

Projekt nakłada na sędziów pokoju ograniczenia dotyczące członkostwa w partiach politycznych, związkach zawodowych oraz dotyczące prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziego pokoju.

Projekt określa wynagrodzenie sędziego pokoju.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o sądach pokoju **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych
Sobolewski
Przemysław Sobolewski